

**Operações policiais e violência letal
no Rio de Janeiro:
Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida**

RELATÓRIO DE PESQUISA

Elaboração:

Daniel Hirata

Carolina Grillo

Renato Dirk

Diogo Lyra

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos - GENI

Universidade Federal Fluminense

Pesquisadora colaboradora:

Julia Sampaio

Sumário

Introdução.....	1
I – Principais efeitos da ADPF 635	2
II – A série de 2007-2021	5
III – O ano de 2020	13
Considerações finais	18
Referências Bibliográficas:	20

Introdução

O presente relatório, realizado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) foi elaborado com o intuito de instruir o debate público e as decisões judiciais com respeito à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635 – a ADPF das Favelas Pela Vida – no âmbito da qual foi proferida – pelo Ministro Edson Fachin no dia 5 de junho de 2020 e confirmada no plenário do STF no dia 5 de agosto – a Decisão liminar que restringiu as operações policiais realizadas no estado do Rio de Janeiro a casos “absolutamente excepcionais”, enquanto durar a pandemia do novo coronavírus. Este relatório tem por objetivo:

1. Realizar um breve balanço dos efeitos da restrição das operações policiais a casos “absolutamente excepcionais”;
2. Situar o ano de 2020 no conjunto de eventos que marcam a história dos últimos 14 anos do Rio de Janeiro, com vistas a melhor qualificar os efeitos da restrição das operações policiais;
3. Analisar de forma mais detida o ano de 2020, de forma compreender as variações dos efeitos da decisão ao longo do ano.

A pesquisa utilizou dados oficiais sobre ocorrências criminais produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) e dados sobre operações policiais produzidos pelo GENI/UFF. O Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) é um órgão do Governo do Estado do Rio de Janeiro cuja atribuição é compilar e divulgar estatísticas elaboradas a partir dos registros de ocorrências criminais e administrativas, dentre as quais selecionamos aquelas que poderiam nos informar acerca dos crimes contra a vida e os crimes contra o patrimônio. Os dados solicitados ao ISP-RJ foram os de vítimas de (1) homicídio doloso, (2) morte por intervenção de agente do Estado, (3) latrocínio e (4) lesão corporal seguida de morte – cuja agregação compõe a categoria que o ISP denomina “letalidade violenta”, aqui chamados “crimes contra a vida” –, e os dados de ocorrências criminais de (1) roubo de veículo, (2) roubo de carga e (3) roubo de rua (que

compreende a soma de roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular), aqui chamados “crimes contra o patrimônio”¹. Já a base de dados do GENI/UFF sobre operações policiais em favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro reúne informações coletadas em veículos de imprensa sobre a (1) data e local em que são realizadas as operações, (2) quais os órgãos e suas respectivas unidades que as realizam, (3) as motivações para a sua realização e (4) seus impactos, isto é, o número de mortos e feridos e a ocorrência de prisões e apreensões.

Como demonstrado no relatório de pesquisa publicado em dezembro de 2019 (Hirata e Grillo, 2019) e, como será visto neste relatório síntese, foi identificada forte correspondência entre os dados de operações policiais produzidos pelo GENI/UFF e os dados de letalidade policial do ISP-RJ. Os dados selecionados dessas duas fontes referem-se à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para investigar as características das operações policiais e seus impactos, comparamos dados mês a mês do ano de 2020 e dos meses de janeiro e fevereiro de 2021, como também os anos no período da série histórica de 2007 a 2020.

I – Principais efeitos da ADPF 635

O mais importante efeito da decisão do Supremo Tribunal Federal de restringir as operações policiais foi a *preservação da vida*, valor último da segurança pública, à medida que obteve êxito em conter violência de Estado perpetrada pelas forças policiais, num contexto já profundamente marcado pelas trágicas mortes em consequência da Covid-19. A letalidade policial no ano de 2020 apresentou um decréscimo de 34 % com relação ao ano anterior. Pelo contraste entre a projeção tendencial e o número efetivo de ocorrências desse tipo (1375 e 1087, respectivamente), pode-se afirmar que a restrição das operações policiais salvou, ao menos, 288 vidas em 2020.

Nos regimes democráticos e dentro dos limites do Estado de Direito, a autoridade pública reivindica o monopólio da violência legítima, mas não a disposição ilimitada sobre a vida, como nos regimes autoritários. Para garantir que o mandato de uso da força conferido aos agentes de segurança não viole os direitos fundamentais, é necessária a sua *delimitação normativa operacional*, a *transparência de critérios* que justificam essas ações e a *prestação de contas* sobre seus resultados. E tem sido antes como resposta da Justiça à mobilização da

¹ Importante ressaltar que as categorias de crimes contra a vida e contra o patrimônio aqui adotadas não coincidem com a terminologia jurídica. Por crimes contra a vida, nos referimos à violência letal intencional e, por crimes contra o patrimônio, nos referimos aos crimes comuns violentos contra o patrimônio de maior impacto na sensação de segurança da população. Ao contrário da terminologia jurídica brasileira que classifica o latrocínio como crime contra o patrimônio, esta pesquisa os classifica como crimes contra vida.

sociedade civil fluminense² do que como iniciativa do Governo do Estado que a delimitação normativa tem avançado, por meio, por exemplo, da elaboração de protocolos de ação pelas polícias civil e militar³. Ainda assim, a transparência sobre os critérios operacionais e a prestação de contas sobre o uso da força pelo Estado permanece muito aquém do esperado.

Somando-se às demais iniciativas de reivindicação do direito à vida e integridade física por parte da sociedade civil, a ADPF 635 foi peticionada “a fim de que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública”, como exposto no texto inicial, protocolado em novembro de 2019. No cerne da ADPF 635 está o combate à “excessiva e crescente letalidade da atuação policial, voltada sobretudo contra a população pobre e negra de comunidades”. Ciente de que as operações policiais em favelas são as situações em que ocorre a maioria das mortes decorrentes de ações policiais e que elas colocam em risco e rompem as rotinas dos moradores dessas localidades, a mobilização pela ADPF das favelas reivindica que essas operações sejam evitadas e, quando realizadas, sejam conduzidas de maneira a evitar mortes.

O exorbitante número de mortes decorrentes de operações policiais no Rio de Janeiro é consequência, em primeiro lugar, do despreparo das forças policiais para a atuação em áreas urbanas, sobretudo em favelas, o que se evidencia na escolha de meios operacionais inadequados, a imperícia nos disparos de arma de fogo, a falta de preparação e organização tática, dentre outros elementos próprios das ações de polícia⁴. Em segundo lugar, porque não há responsabilização legal dos agentes policiais que praticam abusos ou o uso ilegal e criminoso da força, o que estimula a ampliação e perpetuação da violência policial (Misse et al. 2013), além de aumentar a alimentação recíproca entre a violência policial e o desvio de suas funções para a obtenção de vantagens privadas⁵. Nesse sentido, o despreparo, a impunidade, a corrupção e a violência policial foram historicamente os elementos que forjaram um modelo de segurança pública baseado em operações policiais.

² A exemplo o Acórdão do TJRJ, do ano de 2016, em favor dos moradores da Cidade de Deus, no julgamento do Habeas Corpus nº 0061167-57.2016.8.19.0000, impetrado pela Defensoria Pública deste estado e da Ação Civil Pública (ACP) da Maré, protocolada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em junho de 2016 sob o Processo no 0215700-68.2016.8.19.0001 pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e pelo Núcleo Contra a Desigualdade Racial (Nucora) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

³ A exemplo das Instruções Normativas da Secretaria Estadual de Segurança - SESEG N. 01, de 07 de agosto de 2017 e da Polícia Militar - PMERJ/EMG-PM3 No 052, de 23 de novembro de 2018 -, além da Portaria PCERJ Nº 832, de 02 de janeiro de 2018, da Polícia Civil.

⁴ Como colocado por Jacqueline Muniz, na “Nota Técnica sobre Mandato e Ação Policiais para ADPF 635 das favelas” emitida em 26 de junho de 2020 e anexada aos autos do processo.

⁵ Como exposto por Luiz Eduardo Soares em nota técnica anexada aos autos da ADPF 635.

Como demonstrado em um relatório anterior, anexado aos autos da ADPF 635, as operações policiais são ineficazes para o controle do crime e indutoras do aumento das mortes no Rio de Janeiro (Hirata, Grillo e Dirk, 2020). No ano de 2020, houve uma redução de 59% no número de operações policiais realizadas em relação ao ano de 2019, constatando-se o número mais baixo de operações quantificadas da série histórica entre 2007 e 2020 (320 operações, frente a uma média histórica de 808). Já o número de feridos em operações diminuiu 60% e o de mortos em operações 61%. Nesse mesmo ano, houve uma queda de 39% dos crimes contra o patrimônio e 24% dos crimes contra a vida. Ou seja, corroborando o estudo anterior do GENI/UFF, a queda do número de operações policiais realizadas não resultou em aumento das ocorrências criminais, mas a sua diminuição. Na próxima sessão deste relatório (parte II) detalharemos como o ano de 2020 situa-se no conjunto da série história contemplada pelos dados.

Se as operações policiais induzem um aumento no número de mortes e não contribuem para a redução da ocorrência de crimes, não há justificativa para elas terem se transformado em uma constante do dia a dia do trabalho policial, em vez de, por princípio, serem o último recurso das ações policiais. Foi exatamente essa rotinização das operações policiais o principal fator que colaborou para o aumento da letalidade policial observado nos últimos anos. O caráter emergencial das operações policiais consta nas instruções normativas que regem os seus protocolos, elaborados pelas próprias forças policiais⁶. A Decisão do STF de suspender a realização de operações policiais salvo em caso “absolutamente excepcionais”, deveria ser encarada, portanto, como uma espécie de “excepcionalidade da excepcionalidade”⁷.

Mas o fato é que a decisão vem sendo claramente desrespeitada e as operações policiais voltaram a integrar a rotina de atuação das polícias, à revelia do STF. Se, no início da vigência da liminar, havia denúncias de que algumas operações teriam sido realizadas em situações não consideradas excepcionais, esse cenário foi dramaticamente agravado a partir o mês de outubro de 2020. É possível delimitar claramente dois momentos que serão analisados em maior detalhe na parte III deste relatório: 1) Nos primeiros quatro meses a decisão foi razoavelmente respeitada, período em que é possível identificar uma queda do número de operações policiais, do número de mortos em operações policiais, das mortes por intervenção de agentes do Estado e dos crimes contra a vida, em geral. 2) A partir do mês de outubro, o número de operações

⁶ Op. cit.

⁷ Como colocado na “Nota Técnica: O conceito de excepcionalidade em operações policiais no Rio de Janeiro” elaborada pela Rede Fluminense de pesquisas sobre violência, segurança pública e direitos humanos e anexada aos autos da ADPF635.

policiais aumenta significativamente, assim como o número de mortos em operações, a letalidade policial e os crimes contra a vida.

Sob essa perspectiva, não há nada que justifique o aumento das operações policiais, feito ao arrepio da decisão do STF e com drásticas consequências no cotidiano das favelas e comunidades fluminenses. Na terceira parte desse relatório (parte III) veremos de forma mais detida como as variações mensais ocorreram no ano de 2020.

II – A série de 2007-2021

Ao realizar continuamente o monitoramento das operações policiais e seus efeitos, a busca pela atualização de dados é permanente e mensal, contudo, por vezes é importante recuar no tempo para entender essas variações em um quadro um pouco mais amplo. Como este relatório se propõe a ser um balanço do ano de 2020, a ampliação da escala analítica se faz ainda mais necessária. O período escolhido para compor a série histórica compreende os anos de 2007-2021. Neste período selecionamos os eventos que mais impactaram a área de segurança pública na história recente do Rio de Janeiro.

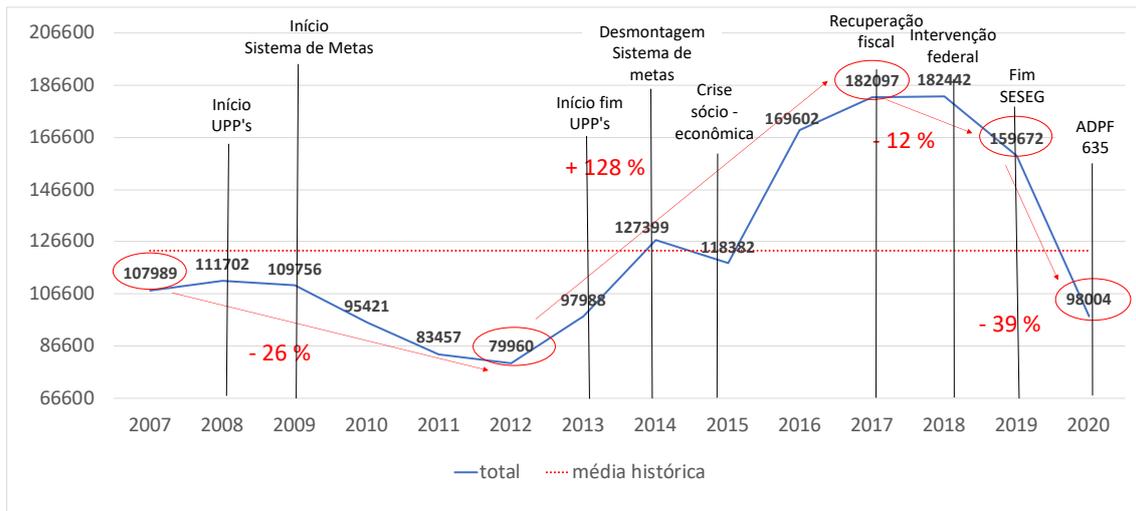
Os gráficos abaixo (gráficos 1 e 2) sintetizam, para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a variação ao longo dos últimos 14 anos do número de vítimas de crimes contra a vida (compreendendo aqui as categorias de homicídio doloso, morte por intervenção de agente do estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) e das ocorrências de crimes contra o patrimônio (composta por roubo de veículo, roubo de carga e roubo de rua, esta última composta por roubo a transeunte, roubo a coletivo e roubo de aparelho de celular). Consideramos como marcadores históricos fundamentais:

1. UPP's – O projeto das unidades de polícia pacificadoras, iniciado no final do ano de 2008 e cujo desmontagem teve início na segunda metade de 2013;
2. Sistema de metas – Compreendendo o Sistema Integrado de Metas (SIM), criado em 2009 e cuja desmontagem inicia-se no ano de 2014;
3. Crise socioeconômica/ regime de recuperação fiscal – A falência do Estado do Rio de Janeiro, que se inicia em 2015, culminando no auxílio federal em 2017;
4. Intervenção federal – Nomeação de interventores militares para o comando da área de segurança pública em 2018;

5. Fim da SESEG – Extinção da Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro e criação das Secretarias de Estado da Polícia Militar e Secretaria de Estado da Polícia Civil em 2019;

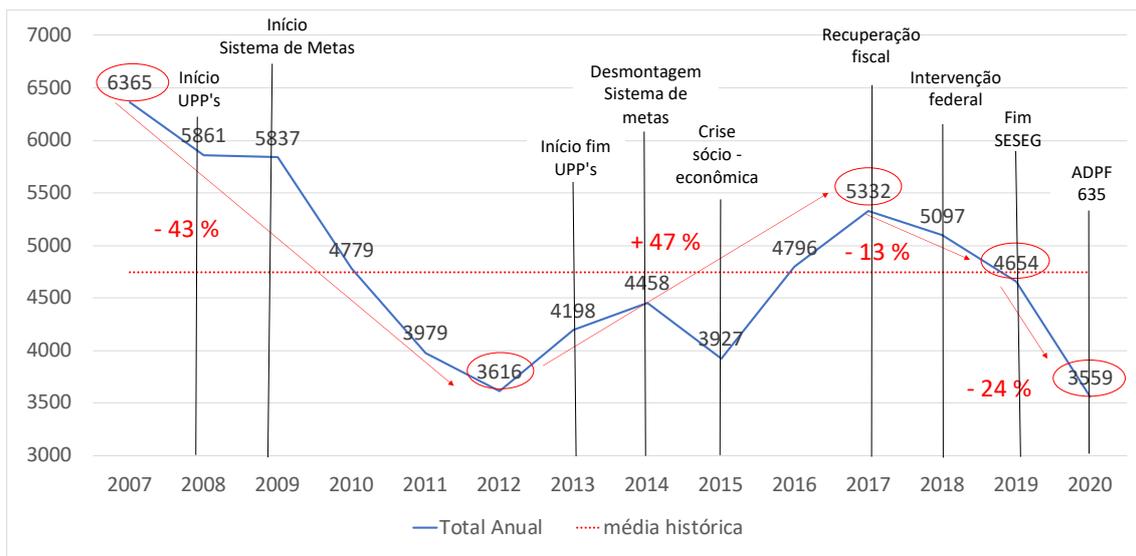
6. ADPF 635 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 – a ADPF das Favelas, cujas medidas cautelares foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2020.

Gráfico 1: Ocorrências de crimes contra o patrimônio na RMRJ (valores médio e absoluto, 2007-2020)



Fonte: ISP – RJ

Gráfico 2: Vítimas de crimes contra a vida na RMRJ (valores médio e absoluto, 2007-2020)



Fonte: ISP – RJ

É importante dizer que este relatório não pretende realizar uma avaliação geral dos marcadores históricos selecionados, mas apenas indicar seus impactos sobre os crimes contra a vida e os crimes contra o patrimônio. Nesse sentido, é possível perceber um padrão de variação semelhante nos gráficos 1 e 2. A implementação das UPP's (2008)⁸ e o sistema de metas (2009) coincidem com variações negativas (diminuição) na frequência desses dois tipos de crime. Já o início da desmontagem dessas duas políticas (2013-2014), aliada à grave crise que levou o Governo do Estado do Rio de Janeiro a falência fiscal (2015), coincide com a variação positiva (aumento) e muito superior à diminuição registrada anteriormente. Levantamos a hipótese de que a aparente queda das ocorrências no ano de 2015, parece ter sido causada por subnotificações, vista a precariedade em que se encontrava a administração pública do Rio de Janeiro naquele momento. Cabe destacar que houve uma tímida diminuição da ocorrência de crimes no momento de recuperação fiscal (2017), quando é parcialmente reestabelecida a normalidade administrativa e operacional do Governo do Estado, e que essa diminuição se acentua de forma muito mais expressiva em 2020, ano em que houve a restrição das operações policiais por parte do STF. É evidente que, dentre os crimes contra o patrimônio, aqueles chamados de “crimes de oportunidade” (como é o caso dos roubos de rua) foram afetados pela mudança do padrão de circulação nas ruas pela pandemia do covid-19 em 2020.⁹ Mas o presente relatório vai se concentrar nos crimes contra a vida, objeto de nossa discussão.

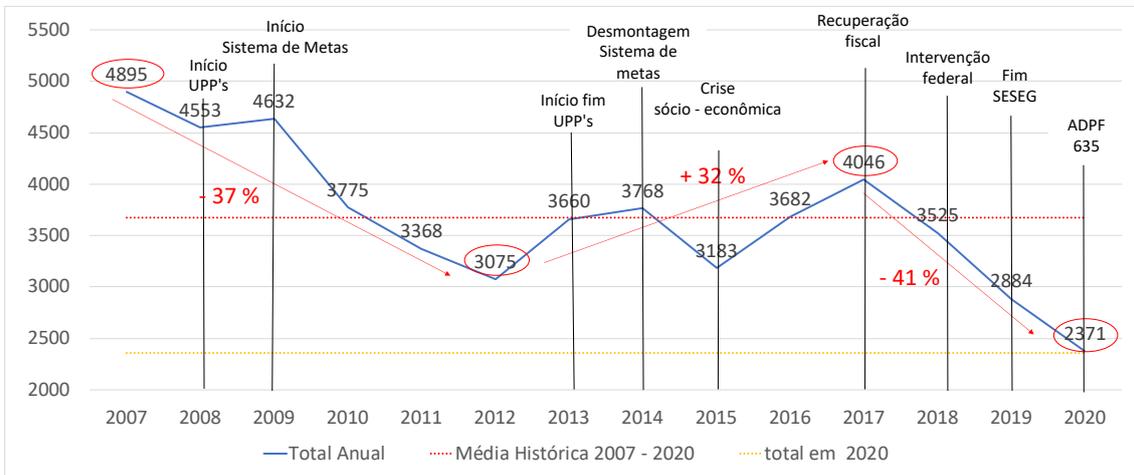
Para compreender a categoria aqui utilizada de crimes contra a vida – composta pela soma das vítimas de homicídio doloso, morte por intervenção de agente do estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte – duas considerações iniciais são decisivas. Primeiro o fato de que no período considerado, 96% de todos os crimes contra a vida correspondem às categorias de homicídio doloso e morte por intervenção de agente do Estado. Serão, portanto, essas as categorias mais significativas para se entender a variação das mortes expressas nos crimes contra a vida. Em segundo, como veremos no detalhe, a letalidade policial é a dimensão mais importante para entender a variação percentual do número de vítimas da letalidade violenta no Rio de Janeiro.

⁸ Não desenvolveremos aqui a crítica às UPPs que, como sabemos, colaborou para a militarização dos controles sobre populações e territórios no Rio de Janeiro e introduziu novos desafios à já difícil rotina de moradores de favelas do Rio de Janeiro. Sobre o tema, ver Leite et al. (2019).

⁹ Ver: “ISP realiza estudo pioneiro para identificar reflexos do distanciamento social na redução de roubos de rua e de veículos”, disponível em <https://www.isp.rj.gov.br:4431/Noticias.asp?ident=446> (acesso em 13/03/2021). Também “A segurança pública e a pandemia de covid-19 no Rio de Janeiro” (Centro de pesquisas do ministério público do Rio de Janeiro), disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/cenpe_pandemia.pdf (acesso em 14/03/2021)

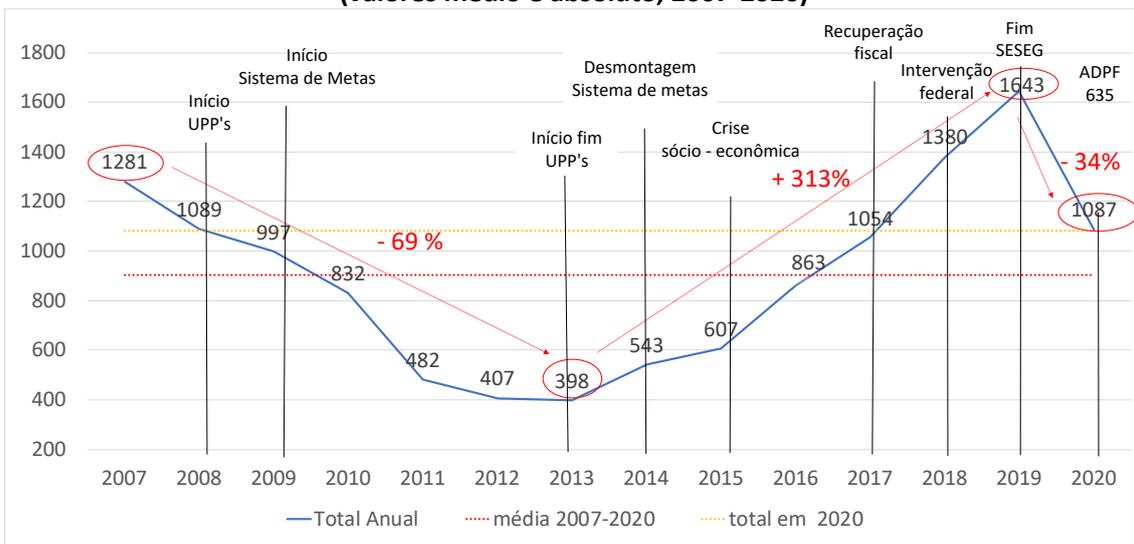
De início, cabe observar os gráficos 3 e 4, o primeiro mostrando a evolução dos homicídios dolosos e o segundo a das mortes por intervenção de agente do Estado.

Gráfico 3: Vítimas de homicídios dolosos na RMRJ (valores médio e absoluto, 2007-2020)



Fonte: ISP – RJ

Gráfico 4: Mortes por intervenção de agente do Estado na RMRJ (valores médio e absoluto, 2007-2020)



Fonte: ISP – RJ

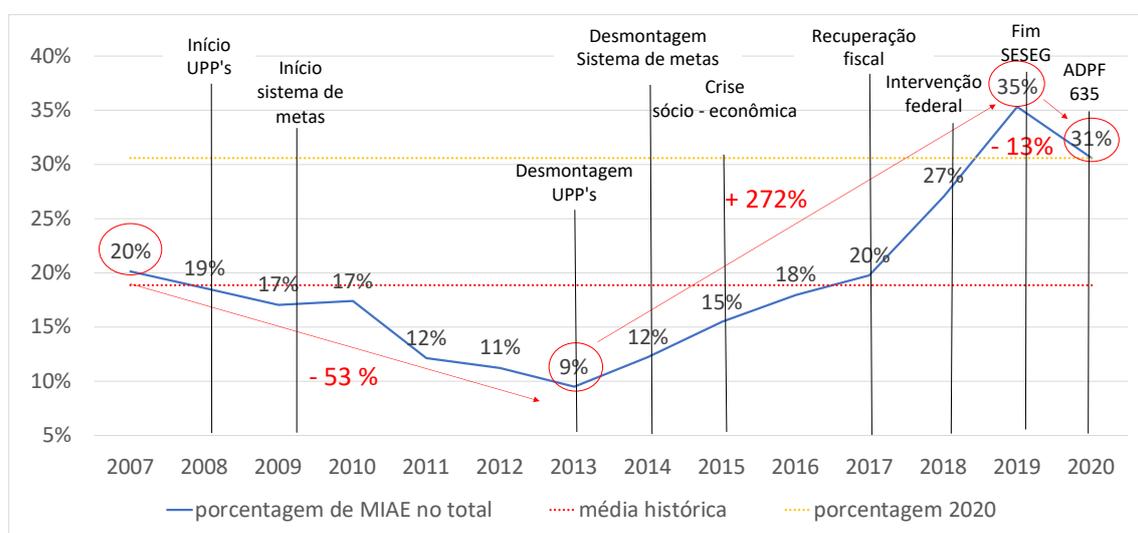
Comparando os gráficos 3 e 4, nota-se que os homicídios dolosos seguem um padrão de variação semelhante ao dos crimes contra a vida, categoria mais abrangente, que os inclui. No entanto, as mortes por intervenção de agentes do estado variam de maneira distinta dessa mesma categoria que a inclui. A variação positiva (crescimento) desde a desmontagem das UPP's e do sistema de metas, no bojo da crise socioeconômica, não parou de aumentar após a recuperação fiscal, alcançando um patamar máximo em 2019, ano de extinção da Secretaria de

Segurança Pública: 1643 mortes, número 313 % maior que o observado em 2013. Ao que parece, a melhora das condições financeiras, administrativas e operacionais do Estado não foi acompanhada por uma diminuição das mortes praticadas por policiais, mas, pelo contrário, impulsionou o seu incremento. Além disso, é importante destacar que: 1) a intervenção federal em 2018 trouxe tropas do Exército para se somar às já violentas polícias do Rio de Janeiro nas incursões armadas realizadas em favelas, contribuindo para o aumento das mortes decorrentes dessas ações, e; 2) a extinção da SESEG conferiu maior autonomia às polícias e inviabilizou o controle político e administrativo da letalidade policial. Somente no ano de 2020, em que o STF determinou a suspensão das operações policiais, essa tendência parece encontrar alguma resistência.

O contraste entre a evolução dos homicídios dolosos e das mortes por intervenção de agentes do Estado fica mais claro com as duas linhas médias inseridas nos gráficos. Para o caso dos homicídios dolosos, o total de vítimas em 2020 (2371) fica abaixo da média histórica (3671), assim como acontece para os crimes contra a vida e com as ocorrências de crime contra o patrimônio, dada a tendência de diminuição nos últimos anos. Já no que se refere às mortes por intervenção de agentes do Estado, o total de mortos em 2020 (1087) fica ainda acima da média histórica (904), embora a sua redução por meio da ADPF 635 tenha sido muito significativa (- 34%) em relação ao ano anterior, afinal, 2020 foi o primeiro ano de diminuição da letalidade policial desde 2013.

O gráfico 5, que mostra o percentual das mortes por intervenção de agentes do Estado no total dos crimes contra a vida, nos permite avançar neste entendimento.

Gráfico 5: Percentual de mortes por intervenção de agente do Estado no total dos crimes contra a vida na RMRJ (valores médio e absoluto, 2007-2020)



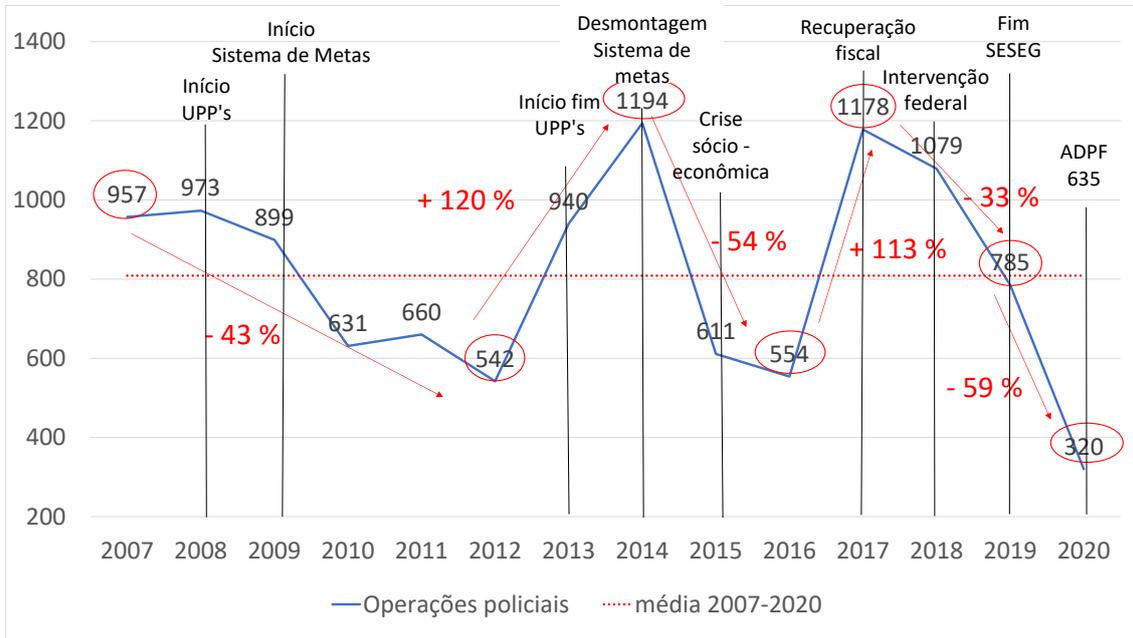
Fonte: ISP – RJ

É bastante significativo observar conjuntamente os gráficos 4 e 5, que representam, respectivamente, as mortes por intervenção de agentes do Estado e o seu peso no total dos crimes contra a vida, porque ambos apresentam curvas muito próximas entre si e, contudo, diferentes das curvas dos crimes contra a vida, em geral, e dos homicídios dolosos, em particular. Por certo, a manutenção da trajetória de aumento da letalidade policial no contexto da diminuição dos homicídios dolosos iniciada em 2017 contribuiu para que o peso das mortes praticadas por policiais no total dos crimes contra a vida tenha crescido tanto no período, passando de 9 % em 2013 para 35 % em 2019. A polícia transforma-se, assim, em agente propulsor da violência letal, responsável por uma parcela cada vez maior das mortes violentas na RMRJ. Este processo pode ser chamado de “estatização das mortes”, como colocado pelo pesquisador do CESeC Pablo Nunes ao divulgar dados de operações policiais do Observatório da Segurança RJ¹⁰. Para se ter uma dimensão da “estatização das mortes” no Rio de Janeiro, a porcentagem média nacional das mortes cometidas por policiais no total de mortes em 2019 foi de 13% (FBSP, 2020), enquanto na Região Metropolitana do Rio de Janeiro essa porcentagem foi de 35%. A liminar de suspensão das operações policiais durante a pandemia logrou uma diminuição dessa porcentagem em 13% com relação ao ano anterior. Ainda assim, como é possível observar no gráfico 6, o patamar encontrava-se tão elevado no ano de 2020 que a porcentagem das mortes por intervenção de agente do Estado no total dos crimes contra a vida em 2020 (31%), ficou ainda muito acima da média histórica (19 %).

Para qualificarmos a “estatização das mortes” historicamente, assim como o impacto da ADPF 635 neste fenômeno incompatível com a atuação policial em regimes democráticos, é preciso compreender a letalidade policial de forma situada nas circunstâncias onde ela ocorre, ou seja, as operações policiais. A seguir, os gráficos 6 e 7 mostram o total de operações policiais e a razão de mortos por operações policiais.

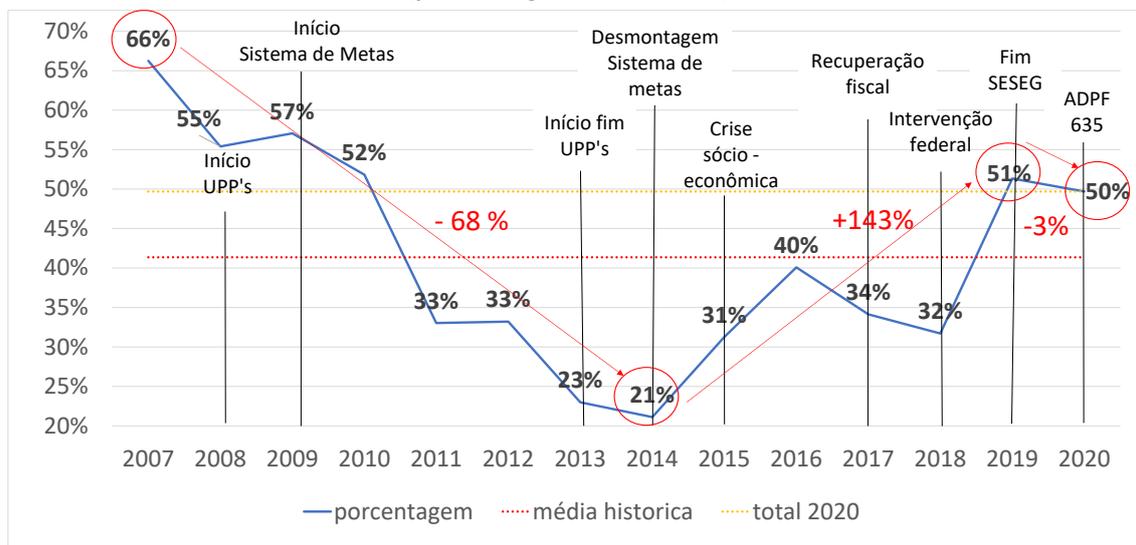
¹⁰ Ver: “Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras”, publicada em 09 de julho de 2019, Disponível em: <http://observatorioseguranca.com.br/operacoes-policiais-no-rio-mais-frequentes-mais-letais-mais-assustadoras/> (acesso em 17/03/2021).

**Gráfico 6: Operações policiais na RMRJ
(números absolutos, 2007-2020)**



Fonte: GENI/UFF

**Gráfico 7: Razão de mortos por operações policiais na RMRJ
(porcentagem, 2007-2020)**



Fonte: GENI/UFF

A variação das operações policiais no período considerado já foi analisada pelo GENI/UFF em outro relatório (Hirata e Grillo, 2019), mas cabe, contudo, retomar alguns pontos e destacar os últimos anos. Pela própria proposta do projeto das UPP's, de fixação de bases

policiais em favelas e comunidades, não é de se surpreender que o número de operações caia no período de funcionamento do projeto, ainda que no momento inicial de ocupação as operações fossem muito utilizadas. Por esse mesmo motivo, a razão de mortos por operações no início do projeto é alta, quando ocorriam 6 mortes a cada 10 operações, e depois cai gradativamente, até chegar a um patamar em que ocorriam 2 mortes a cada 10 operações. O sistema de metas parece ter um fator importante de reforço dessa tendência de variação na metade dos anos 2000 (Misse, D. 2014). Com a desmontagem das UPP's e do sistema de metas, o número das operações policiais voltou a aumentar, ainda que nos anos de 2015 e 2016 tenham sofrido uma diminuição, muito em função da perda de capacidade operativa dos órgãos de segurança, em virtude da crise socioeconômica e a falência fiscal do Estado do Rio de Janeiro – o que também explica, inversamente, o aumento das operações a partir da implementação do regime de recuperação fiscal. A razão das mortes por operações aumenta em 2016, mas diminui nos dois anos seguintes em virtude de um aumento da razão de operações motivadas pela recuperação de bens roubados, sobretudo cargas, que costumam ser menos letais (Hirata e Grillo, 2019). Por fim, a extinção da Secretaria de Segurança Pública, em 2019, é um marco da política de “tiro da cabecinha”, que faz a razão de mortos por operações atingir 51%, ou seja, em cada duas operações houve uma morte.

A decisão do STF de restringir as operações policiais salvo em casos “absolutamente excepcionais”, fez com que, em apenas um ano, a diminuição da frequência de operações (-59%) fosse a maior dos últimos 14 anos na RMRJ, maior, inclusive, que durante todo o período de vigência do projeto das UPP's (-43%). Como apontado ao longo do relatório, o impacto mais importante da restrição das operações policiais foi ter reduzido em 34% a letalidade policial e, portanto, ter reduzido o peso das mortes cometidas pelas polícias no total dos crimes contra a vida.

Mas estes resultados poderiam ter sido ainda melhores, se tivesse sido possível diminuir a razão de mortos por operações policiais, cuja redução foi de apenas 3%. Por conta dessa tímida redução da razão de mortos por operações, ou seja, da letalidade das operações, a razão no ano de 2020 (50%) ficou ainda acima da média histórica de todo o período (41%). Como já mencionado, havia uma tendência de diminuição deste indicador que foi drasticamente revertida em 2019 por uma orientação política deliberada e explícita de estímulo à letalidade policial. Os agentes policiais foram encorajados a atuar de maneira brutal por meio de declarações públicas de autoridades, que colaboram para crescimento da letalidade policial observado. No entanto, nos parece que o dado mais significativo foi a extinção da SESEG, o que inviabilizou o controle político da autoridade eleita sobre as ações policiais, conferindo maior autonomia às polícias e enfraquecendo os controles internos das mesmas, fato reforçado por

um controle externo praticamente inexistente. Nesse contexto, a restrição das operações policiais diminuiu de forma importante o número de operações e, conseqüentemente, a letalidade policial, mas não logrou diminuir a letalidade das operações policiais que ocorreram em 2020.

Pode-se certamente comemorar a decisão do STF como um ponto de inflexão importante, senão o mais importante nos últimos anos, no sentido de impor limites democráticos à violência de Estado, mas a letalidade das operações policiais continua ainda um desafio a ser enfrentado. Para avançar nessa direção, será necessário aprimorar os instrumentos de controle dessas ações, com protocolos operacionais mais restritos, claros e bem definidos e maior transparência nos dados sobre as operações policiais, permitindo assim que o cumprimento dos protocolos seja devidamente monitorado com base em números e evidências. A imperícia das operações policiais que resultam em mortes deve ser corrigida retornando os policiais ao treinamento e, frente ao dolo, deve-se proceder a responsabilização rigorosa e exemplar. Para que isto seja possível, é necessário que as mais altas autoridades policiais e órgãos com atribuição de controle externo das polícias, a saber, o MPRJ, colaborem com a sociedade civil e o judiciário para a orientação e o controle da atividade policial.

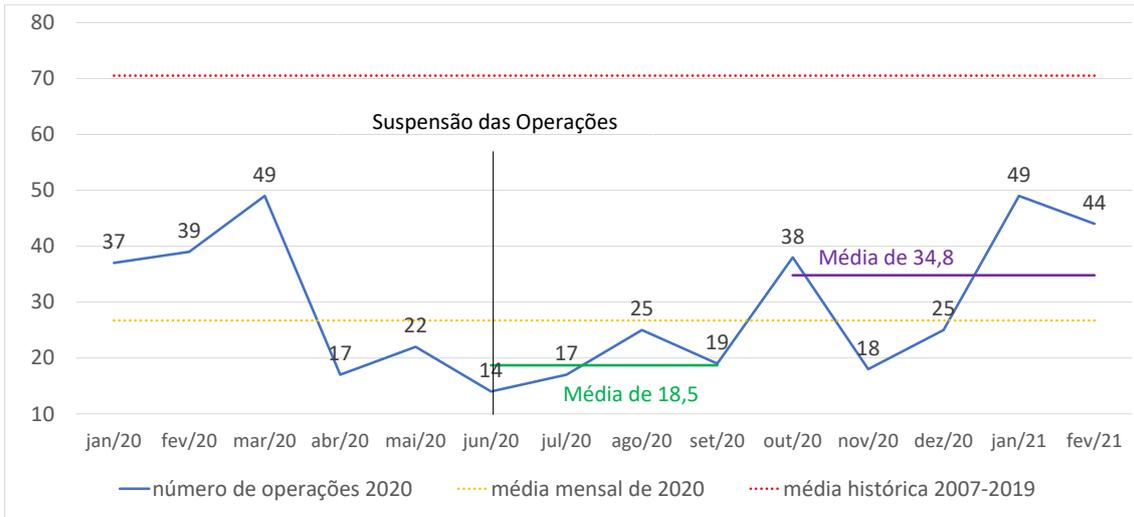
III – O ano de 2020

Seguindo as principais considerações da sessão precedente deste relatório (parte II), que iluminam tendências de longa duração e processos de ordem estruturante, podemos entender as variações mensais observadas no ano de 2020, de forma a compreender adequadamente as tendências de curta duração.

Sob essas bases, é possível indicar claramente dois momentos muito distintos desde a Decisão proferida pelo Ministro Edson Fachin no dia 5 de junho de 2020, confirmada no plenário do STF no dia 5 de agosto: um momento inicial, referente aos quatro primeiros meses de vigência (de junho a setembro), em que a Decisão parece ter sido razoavelmente cumprida e um segundo momento, que se inicia em outubro, em que a Decisão é sistematicamente violada. Os dados que serão apresentados seguem, portanto, essa divisão em dois momentos distintos, para entender os impactos do cumprimento no que diz respeito às ocorrências criminais, a dinâmica das operações policiais e a letalidade policial.

Em primeiro lugar é necessário mostrar como foi a variação do número de operações policiais, dado que é o objeto da Decisão proferida pelo STF. O gráfico 8 é o ponto de partida para a compreensão das questões discutidas a seguir.

Gráfico 8: Número de operações policiais na RMRJ (janeiro de 2020 a fevereiro de 2021)

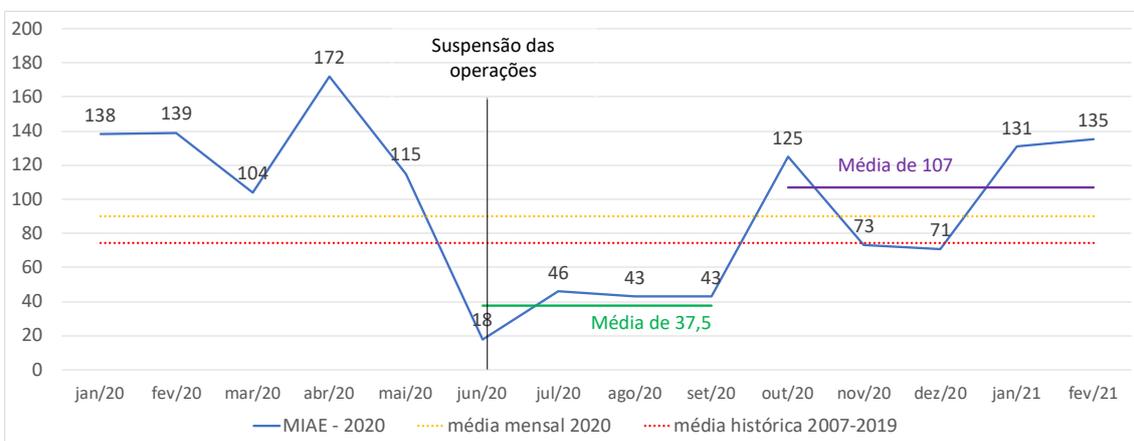


Fonte: GENI/UFF

É possível perceber que em junho de 2020, quando é proferida no dia 4 a Decisão do Ministro Edson Fachin, o total de operações policiais atinge a frequência mais baixa observada em todo o período. A média mensal do número de operações realizadas nos quatro primeiros meses de vigência da liminar (18,5), fica abaixo da média mensal de 2020 (26,7) e da média mensal histórica (70,5). No entanto, a partir do mês de outubro, a média mensal de operações aumenta 86% com relação a média anterior, chegando ao maior valor numérico de frequência no mês de janeiro, quando foram notificadas 49 operações. A média mensal a partir de outubro (34,8) é superior à média mensal de 2020 (26,7), mas ainda não atinge a média histórica (70,5).

O gráfico 9 nos ajuda a perceber a relação direta entre operações policiais e mortes por intervenção de agente de Estado no ano de 2020, mesmo durante a vigência da Decisão do STF.

Gráfico 9: Mortes por intervenção de agente do Estado na RMRJ (janeiro de 2020 a fevereiro de 2021)



Fonte: ISP – RJ

A relação entre operações policiais e letalidade policial, já demonstrada em outros relatórios (Hirata e Grillo, 2019; Hirata, Grillo e Dirk, 2020), parece estar indicada nas diferenças expressivas entre os dois momentos destacados nos gráficos 8 e 9. No gráfico 9, o menor valor de todo o período é o mês de junho (18), sendo a média dos quatro primeiros meses (37,5) inferior tanto a média mensal de 2020 (90,1), como a média histórica (74,2). Como já explicado na sessão anterior (parte II), o aumento de 313% entre 2013 e 2019 fez com que o total de mortos pela polícia no ano de 2020 ficasse acima da média histórica, mesmo com uma diminuição de 34% com relação ao ano anterior. Os meses de janeiro (131) e fevereiro de 2021 (135) são aqueles com o maior número de vítimas letais do período, o que corresponde a um aumento de 185% da média mensal de mortes por intervenção de agente do Estado com relação aos quatro primeiros meses de vigência da liminar. Importante destacar que a média do período de outubro de 2020 a fevereiro de 2021 (107) se encontra acima da média mensal em 2020 (90,1) e da média mensal na série histórica (74,2). Os dados de operações do GENI/UFF nos permitem perceber o flagrante o desrespeito à Decisão do STF e, principalmente, ao valor da vida, a partir de outubro de 2020.

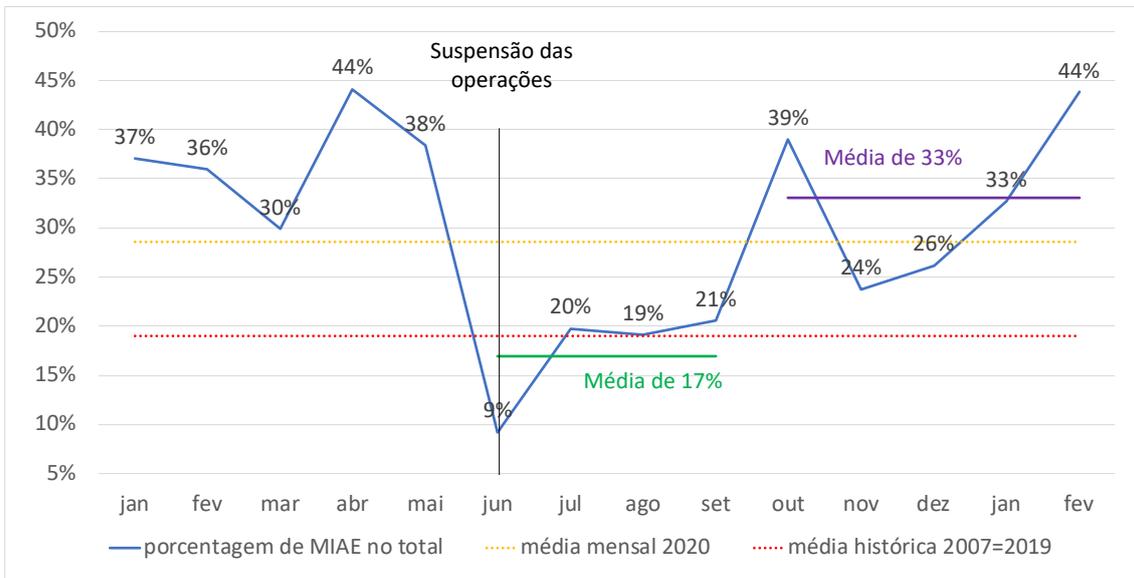
Com relação ao número de mortos em operações policiais, o aumento entre a média mensal do primeiro momento para o segundo momento foi de 187%. Já entre os feridos registou-se um aumento de 95%. Como alertado por nota do Observatório da Segurança - RJ, o número de chacinas cresceu muito com o desrespeito a Decisão do STF¹¹. Se nos quatro primeiros meses foram identificadas 3 chacinas, nos quatro meses seguintes encontramos 14, crescimento de 367%. Foram identificadas chacinas nos bairros de Vicente de Carvalho (Juramento), Rocha Miranda (Jorge Turco), Mangueira, Cordovil (Cidade Alta), Estácio (São Carlos), Praça Seca (Barão, Bateau Mouche e Chacrinha), Quintino Bocaiúva (Caixa d'água e Dezoito), Madureira (Cajueiro e Serrinha), Senador Camará (Vila Aliança, Rebu e Coréia) e Campinho (Fubá) na cidade do Rio de Janeiro; em Amendoeira (Alma) e Salgueiro em São Gonçalo; Chatuba de Mesquita; Esperança (Reta Velha) em Itaboraí e no Parque Roseiral em Belfort Roxo. Em Belfort Roxo, a Iniciativa Direito a Memória e Justiça Racial - IDMJR aponta em levantamento que foram 22 mortes em duas chacinas¹².

O aumento expressivo e trágico da letalidade policial, como discutido na sessão anterior (parte II), impactou severamente a porcentagem de mortes por intervenções policiais no total dos crimes contra a vida, como mostra o gráfico 10.

¹¹ Ver: "RJ: Nove chacinas policiais em dois meses", nota publicada em 11 de março de 2021. Disponível em: <http://observatorioseguranca.com.br/category/chacinas/> (acesso em 17/03/2021)

¹² Ver: "Nove meses de proibição das operações policiais", publicado em 17 de março de 2021. <https://dmjracial.com/2021/03/17/9-meses-de-proibicao-de-operacoes-policiais/> (acesso em 17/03/2021)

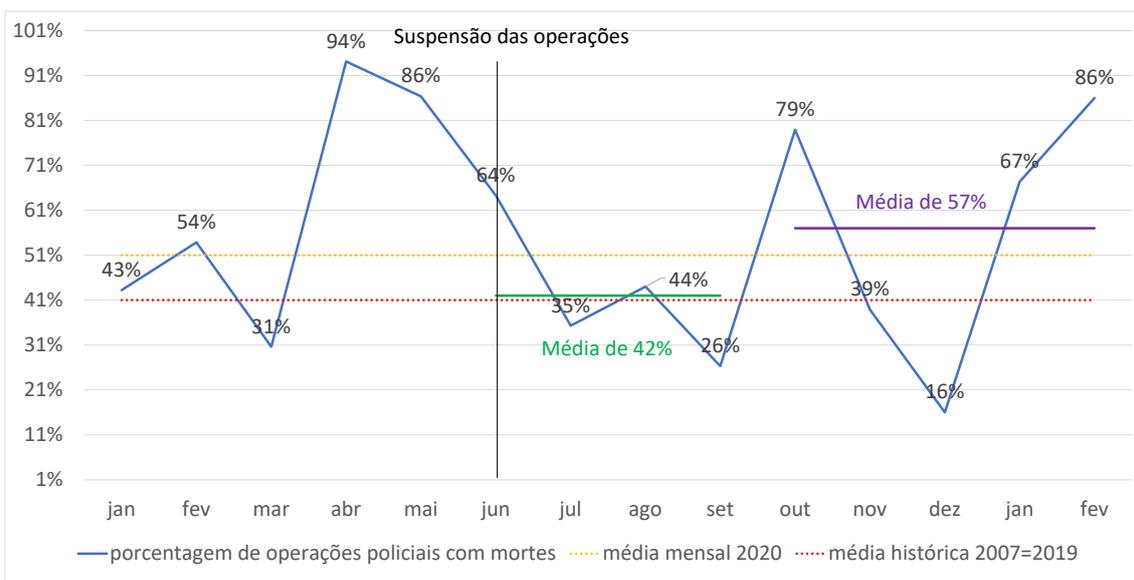
Gráfico 10: Percentual de mortes por intervenção de agente do estado no total dos crimes contra a vida na RMRJ (janeiro de 2020 a fevereiro de 2021)



Fonte: ISP – RJ

O mês de junho foi aquele com a menor porcentagem da letalidade policial no total dos crimes contra a vida (9%), sendo a média desse primeiro momento (17%) menor que a média mensal de 2020 (29%) e a média na série histórica (19%). Contudo, no segundo momento, ocorre um aumento de 94%, sendo a média dos meses posteriores a outubro (33%), maior que a média mensal de 2020 (29%) e a média histórica (19%). Este grande aumento nos parece relacionado, sobretudo, à razão de mortos por operações policiais, tal como expresso no gráfico 11.

Gráfico 11: Razão percentual de mortos por operações policiais na RMRJ (janeiro de 2020 a fevereiro de 2021)

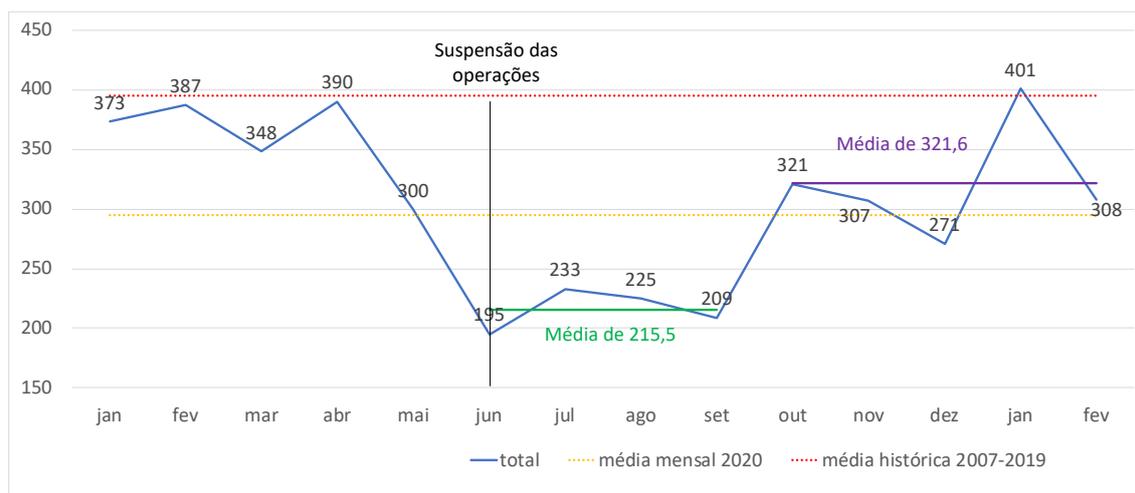


Fonte: GENI/UFF

De fato, a razão percentual de mortos por operações policiais, mesmo no primeiro momento (42%), foi próxima da média histórica (41%), ainda que abaixo da média mensal de 2020 (51%). O fato da média mensal da razão percentual de mortos por operações em 2020 ser superior à média histórica, como apontado na sessão precedente (parte II), é significativa do processo de aumento da letalidade das operações policiais desde 2013. O aumento de 36% na média mensal desde outubro de 2020, a posicionou (57%) acima da média mensal na série histórica.

Para finalizar, cabe mostrar de que maneira o desrespeito à Decisão do STF não apenas foi diretamente responsável por um aumento da letalidade policial, mas também em um aumento indireto nos crimes contra a vida, como mostra o gráfico 12.

Gráfico 12: Vítimas de crimes contra a vida na RMRJ (janeiro de 2020 a fevereiro de 2021)



Fonte: ISP-RJ

É importante acrescentar aos impactos do aumento das operações policiais sobre a letalidade policial, o crescimento das ocorrências de crimes contra a vida em geral, como é evidente no gráfico 12. Em 2020, o mês com menor valor numérico dos crimes contra a vida foi justamente o mês de junho (195) pela grande queda da letalidade policial decorrente da Decisão do STF. Contudo, no segundo momento, iniciado em outubro de 2020, ocorreu um aumento de 49% dos crimes contra a vida, posicionando a média mensal de vítimas letais nesse período (321,6) acima da média mensal em 2020 (294,7). Esse resultado não nos surpreende. Se por um lado, para certos setores da opinião pública é tido como auto evidente que as operações policiais reduzem a ocorrência de crimes e que, portanto, as restrições à realização dessas operações

impediriam a polícia de combater a criminalidade, já demonstramos em estudo específico que historicamente as operações policiais não são eficazes em diminuir as ocorrências criminais, contribuindo, inclusive, para o seu incremento (Hirata, Grillo e Dirk, 2020).

No referido relatório, anexado aos autos da ADPF, apontam que o aumento de operações policiais não é acompanhado da diminuição das ocorrências criminais, mas sim o seu inverso: um maior número de operações policiais parece associar-se a um aumento dos crimes contra a vida e não impactar na redução dos crimes contra o patrimônio. Por um lado, as incursões policiais em territórios conflagrados acirram os conflitos entre os grupos armados (facções do tráfico de drogas e milícias) que disputam esses territórios, à medida que a atuação estatal enfraquece alguns grupos, favorecendo a expansão de outros. Este problema parece ser agravado pela discricionariedade concedida às equipes policiais para realizarem operações sem solicitar autorização ou prestar contas ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público ou a sociedade civil, o que propicia o uso da força estatal para a obtenção de vantagens particulares por parte de indivíduos ou grupos dentro das instituições policiais. Por outro, seguindo as conclusões do estudo realizado pelo Centro de Pesquisa do Ministério Público do Rio de Janeiro - CENPE/MPRJ (Monteiro, Fagundes e Guerra, 2020), que apresentou procedimentos metodológicos e resultados muito próximos do estudo citado, a falta de efetividade das operações policiais em diminuir os crimes contra o patrimônio poderia ser explicada pelo direcionamento de suas ações contra os lugares onde se imagina que moram os criminosos e não para a prevenção orientada nos lugares recorrentes dos crimes.

O fato, baseando-se nos dados e evidências, é que o desrespeito à Decisão do STF não apenas impactou a letalidade das operações e as mortes perpetradas pelas forças policiais, como também está relacionada ao aumento dos crimes, particularmente aqueles contra a vida.

Considerações finais

Neste relatório analisamos os impactos de preservação da vida da restrição das operações policiais a casos “absolutamente excepcionais” durante a pandemia do novo coronavírus, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no quadro da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635 e em vigor desde o dia 05 de junho de 2020, quando foi proferida a decisão liminar do Ministro Edson Fachin, confirmada no plenário dois meses depois. Para tanto, procuramos situar o ano de 2020 na série histórica dos últimos 14 anos e mostrar as variações ao longo do ano de 2020. A análise nos dois casos é convergente no que diz respeito à importância da Decisão do STF em preservar vidas, ainda que apontando

os limites do escopo de impactos próprios à Decisão e os riscos que o recente aumento das operações coloca aos efeitos positivos decorrentes dela.

Os principais pontos levantados por este relatório, seguem sintetizados abaixo:

1. A Decisão do STF foi muito bem sucedida na defesa da vida, reduzindo significativamente o número de operações policiais e, como consequência, a letalidade policial, sem que isso produzisse aumento das ocorrências criminais. Importante destacar que a redução das mortes por agentes do Estado em 2020 ocorreu após um crescimento ininterrupto desde 2014 e, portanto, o número de vítimas mantém-se ainda num patamar muito elevado. É, portanto, necessário o aprimoramento das medidas de redução da letalidade policial, o que depende de uma atuação específica visando à redução da letalidade das operações policiais, que permanecem muito letais mesmo após a Decisão do STF;

2. O número de mortes por agente do Estado e a letalidade das operações policiais vêm crescendo em virtude da rotinização do desrespeito à Decisão do STF, claramente identificada a partir do mês de outubro de 2020. Se nos primeiros quatro meses de vigência da Decisão foi possível identificar uma redução muito significativa do número de operações e, conseqüentemente, da letalidade policial e dos crimes contra a vida de maneira geral, a partir do mês de outubro foi constatado uma reversão dessa tendência, com o aumento das operações policiais, e, portanto, da letalidade policial e dos crimes contra a vida de maneira geral.

Ao pensar conjuntamente essas duas constatações, pode-se argumentar que a medida cautelar concedida pelo STF na ADPF 635 foi a medida de preservação da vida contra a violência letal mais importante dos últimos 14 anos no estado do Rio de Janeiro, mas esta corre sério risco de ser completamente esvaziada pela opção deliberada das autoridades políticas e policiais do estado do Rio de Janeiro por não cumprir a decisão liminar do STF. Por um lado, para o conjunto das instituições do Estado de Direito, o descumprimento de uma decisão da mais alta corte do país é crime passível de responsabilização, por outro, seus impactos serão a volta de uma política baseada em operações policiais, que já se demonstrou historicamente letal para a população negra, pobre e residente em favelas, além de ineficaz para o controle do crime. Espera-se que a audiência pública a ser realizada entre os dias 16 e 19 de abril, com vistas a subsidiar um plano de redução da letalidade policial constitua um novo ponto de inflexão na trajetória da ADPF 635, colaborando para a defesa da vida.

Referências Bibliográficas:

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário brasileiro de segurança pública: 2019. [s.l.]: FBSP, 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/13-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina. Operações policiais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoespoliciais-no-rio-de-janeiro>>.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. Operações policiais e ocorrências criminais: por um debate público qualificado. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, p. 1-19, 2020. Disponível em: <<https://www.reflexpandemia.org/texto-57>>.

LEITE, Márcia et al. Militarização No Rio De Janeiro: Da Pacificação À Intervenção. Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

MISSE, Daniel. Cinco anos de UPP: Um breve balanço. Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 7(3), 675-700, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7238>

MISSE, Michel et al. Quando a Polícia Mata: homicídios por autos de resistência no Rio de Janeiro (2002-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.

MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, nov./dez. 2020.